

RP 44/2009 rd

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 7 och 11 § i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Enligt propositionen ska bestämmelsen om gottgörelse ändras i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män och definitioner av sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön fogas till lagen.

Avsikten är att genom ändringen korrigera ett felaktigt genomförande av det direktiv

som gäller genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

MOTIVERING

1. Nuläge och ändringsorsak

1.1. Jämställdhetsdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/73/EG om ändring av rådets direktiv 76/207/EEG om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor, nedan *jämställdhetsdirektivet*, utfärdades den 23 september 2002. Genom jämställdhetsdirektivet utvidgades området för det direktiv som gäller arbetslivet och framhövdes särskilt betydelsen av förebyggande åtgärder och arbetsgivarens roll när det gäller att säkerställa jämställdheten på arbetsplatserna. En omarbetning av jämställdhetsdirektivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG, har utfärdats. Omarbetningen upphäver rådets direktiv 76/207/EEG från och med den 15 augusti 2009. I sak motsvarar den jämställdhetsdirektivet i fråga om gottgörelsebe-

stämmelsen och definitionerna av trakasserier.

I jämställdhetsdirektivet har man på EU-nivå för första gången definierat sexuella trakasserier, som i direktivet klassificeras som diskriminering på grund av könstillhörighet. Enligt artikel 2.2 i direktivet avses med trakasserier när ett oönskat beteende som har samband med en persons könstillhörighet förekommer och syftar till eller leder till att en persons värdighet kränks och att en hotfull, fientlig, förnedrande, förödmjukande eller kränkande stämning skapas. I direktivet definieras sexuella trakasserier som när någon form av oönskat verbalt, icke-verbalt eller fysiskt beteende av sexuell natur förekommer som syftar till eller leder till att en persons värdighet kränks, särskilt när en hotfull, fientlig, förnedrande, förödmjukande eller kränkande stämning skapas.

Enligt artikel 6.2 i jämställdhetsdirektivet ska medlemsstaterna i sina rättsordningar införa nödvändiga bestämmelser för att säkerställa en faktisk och effektiv kompensations

eller gottgörelse, enligt vad medlemsstaterna bestämmer, för den förlust och skada som lidits av den person som drabbats av diskriminering i strid med artikel 3, på ett sätt som är avskräckande och står i proportion till den skada som lidits; sådan kompensation eller gottgörelse får inte begränsas av en i förväg fastställd övre gräns, utom i de fall då arbetsgivaren kan bevisa att den enda skada som en sökande lidit till följd av diskriminering i den mening som avses i detta direktiv är vägran att beakta hans/hennes arbetsansökan.

1.2. Jämställdhetslagen

Jämställdhetsdirektivet införlivades med den nationella lagstiftningen genom en lag om ändring av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986), nedan *jämställdhetslagen*, som trädde i kraft den 1 juni 2005.

Enligt jämställdhetslagens 7 § 5 mom. som förbjuder diskriminering ska sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön anses vara diskriminering enligt denna lag. Enligt jämställdhetslagens 8 d § som förbjuder trakasserier på arbetsplatser ska förbjuden diskriminering enligt denna lag anses föreligga, om en arbetsgivare efter att ha fått vetskap om att en arbetstagare i sitt arbete har blivit utsatt för sexuella trakasserier eller andra trakasserier på grund av kön försummar att vidta de åtgärder som står till buds för att förhindra trakasserier.

När jämställdhetslagen trädde i kraft 1987 ingick där inget uttryckligt förbud mot trakasserier, men redan då ansåg man att den bestämmelse som förbjuder arbetsgivaren att leda och fördela arbetet eller annars ordna arbetsförhållandena så att en arbetstagare försätts i en mindre fördelaktig ställning än en arbetstagare av det motsatta könet kunde tillämpas på trakasserier.

Till 6 § i jämställdhetslagen fogades 1995 en punkt om arbetsgivarens skyldighet att så långt möjligt se till att arbetstagarna inte utsätts för sexuella trakasserier. Till 8 § fogades dessutom en uttrycklig bestämmelse enligt vilken ett förfarande definierades som diskriminering om arbetsgivaren försummar sin skyldighet enligt 6 §.

I samband med lagändringen 2005 ändra-

des bestämmelserna om trakasserier i jämställdhetslagen. I det nya 7 § 5 mom. definieras trakasserier som en form av diskriminering som är förbjuden enligt jämställdhetslagen. Definitionerna av begreppen för trakasserier fogades inte till lagen i samband med ändringen utan de beskrevs i motiveringen till en regeringsproposition som gällde ändring av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (RP 195/2004 rd).

I lagen om likabehandling (21/2004) är begreppet trakasserier däremot definierat i lagtexten. Begreppet diskriminering innebär enligt lagen om likabehandling uppsåtlig eller faktisk kränkning av en persons eller människogrups värdighet och integritet så att en hotfull, fientlig, förnedrande, förödmjukande eller aggressiv stämning skapas. Definitionen motsvarar definitionerna i rådets direktiv 2000/43/EG, nedan rasdiskrimineringsdirektivet, och rådets direktiv 2000/78/EG, nedan arbetslivsdirektivet. Definitionerna av trakasserier enligt rasdiskriminerings- och arbetslivsdirektivet fungerade som förebilder när definitionerna av sexuella trakasserier formulerades för jämställdhetsdirektivet.

Enligt arbetarskyddslagen (738/2002) ska arbetstagare på arbetsplatsen undvika trakasserier och annat osakligt bemötande som riktar sig mot andra arbetstagare och som medför olägenheter eller risker för deras säkerhet eller hälsa. Om det i arbetet förekommer trakasserier eller annat osakligt bemötande av en arbetstagare som medför olägenheter eller risker för arbetstagarens hälsa, ska arbetsgivaren sedan han fått information om saken med till buds stående medel vidta åtgärder för att avlägsna missförhållandet. Enligt regeringspropositionen om arbetarskyddslagen (RP 59/2002 rd) avses med trakasserier och osakligt bemötande även sexuella trakasserier och sexuellt osakligt bemötande. Begreppet sexuella trakasserier har inte definierats i arbetarskyddslagen eller i den regeringsproposition som gäller lagen, men enligt regeringspropositionen kompletterar den förpliktelse arbetarskyddslagen ålägger arbetsgivare att råda bot på trakasserier bestämmelserna i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män och kopplar samman hanteringen av sådana problem till arbetarskyddsorganisationen på arbetsplatsen och till övriga arbetar-

skyddsfrågor.

Enligt 11 § om gottgörelse i jämställdhetslagen är den som har brutit mot diskrimineringsförbudet i 8 eller 8 a—8 e § skyldig att betala gottgörelse till den som kränkts. Enligt 2 mom. ska minst 3 000 euro betalas i gottgörelse. I anställningssituationer ska i gottgörelse betalas högst 15 000 euro. När gottgörelsen bestäms ska diskrimineringens art, omfattning och varaktighet beaktas samt en ekonomisk påföljd som för samma gärning har dömts ut eller påförts med stöd av någon annan lag för kränkning av person. Enligt 3 mom. får gottgörelsens maximibelopp överskridas när det med beaktande av diskrimineringens svårighetsgrad och andra omständigheter är motiverat. Enligt 4 mom. hindrar betalning av gottgörelse inte att den kränkte dessutom yrkar ersättning för ekonomisk skada med stöd av skadeståndslagen (412/1974) eller någon annan lag. Enligt 23 § i jämställdhetslagen ska minimi- och maximibeloppen för gottgörelsen genom förordning av statsrådet justeras treårsvis i motsvarighet till förändringen i penningvärdet. Enligt statsrådets förordning (325/2008) är minimibeloppet för gottgörelse för närvarande 3 240 euro och maximibeloppet 16 210 euro.

1.3. Orsaker till ändringen

Europeiska gemenskapernas kommission överlämnade till Finland i juni 2008 ett motiverat yttrande som gällde genomförandet av tredje och fjärde strecksatsen i artikel 2.2 och av artikel 6.2 i jämställdhetsdirektivet. Det motiverade yttrande som kommissionen överlämnade till Finland var en uppföljning av den formella underrättelse som överlämnades till Finland 2007.

Kommissionen ansåg i sitt motiverade yttrande att förbudet mot sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön i 7 § i jämställdhetslagen inte uppfyller kraven i jämställdhetsdirektivet, eftersom jämställdhetslagen inte innehåller uttryckliga definitioner av trakasserier och sexuella trakasserier. Kommissionen ansåg även att bestämmelsen om gottgörelse i 11 § i jämställdhetslagen strider mot direktivet. Enligt denna bestämmelse finns det nämligen en allmän övre gräns för gottgörelse i anställningssituationer

vid brott mot förbudet mot diskriminering.

1.4. Trakasserier

I sitt svar på kommissionens formella underrättelse motiverade Finland avsaknaden av definitioner av trakasserier i lagen med att även om jämställdhetslagen inte uttryckligen definierar begreppen, förstås innehållet i begreppen på samma sätt som definitionerna i jämställdhetsdirektivet. Begreppet trakasserier enligt jämställdhetsdirektivet motsvaras av "trakasserier på grund av kön" i jämställdhetslagen. Till sexuella trakasserier, "sukupuolinen häirintä", enligt jämställdhetsdirektivet hänvisas med uttrycket "sexuella trakasserier", "seksuaalinen häirintä", i jämställdhetslagen.

Finland konstaterade i sitt svar till kommissionen att trakasserier på grund av kön och sexuella trakasserier är allmänt kända begrepp vars betydelse kan förstås utan en uttrycklig definition. Som stöd för sin åsikt hänvisade Finland till motiveringen i en regeringsproposition som gällde ändring av jämställdhetslagen (RP 195/2004 rd). I motiveringen konstateras att trakasserier på grund av kön är "ett oönskat beteende som beror på kön men som inte är av sexuell natur". I motiveringen konstateras vidare att "sådant beteende tar sig uttryck t.ex. i nedsättande yttranden om det motsatta könet och annan nedvärdering av det motsatta könet. Också mobbning på arbetsplatserna utgör trakasserier på grund av kön i de fall då den baserar sig på den mobbades kön". Enligt motiveringen hänvisar sexuella trakasserier, "seksuaalinen häirintä", till vad som på svenska också i gällande lag kallas sexuella trakasserier, "sukupuolinen häirintä ja ahdistelu".

Finland konstaterade att trakasserier på grund av kön och sexuella trakasserier med stöd av vad som framlagts i motiveringen till regeringspropositionen är rätt varierande begrepp som täcker många slag av beteenden som kränker en persons värdighet och hänför sig personens kön eller som är av sexuell natur.

Kommissionen konstaterade i sitt motiverade yttrande att Finland på grund av den vaga terminologin bör skriva in definitioner för sexuella trakasserier och trakasserier på

grund av kön i jämställdhetslagen. Kommissionen lyfte också fram den tolkning som följer gemenskapsrättens vedertagna rättspraxis enligt vilken den rättsliga ställningen enligt den nationella lagstiftningen ska vara tillräckligt bestämd och klar så att den nationella lagen ska kunna garantera att de nationella myndigheterna i praktiken tillämpar direktivet i sin helhet. Endast då är individerna helt medvetna om sina rättigheter och kan i förekommande fall åberopa dem inför nationell domstol. Enligt kommissionen räcker det inte att den nationella lagstiftningen tolkas på ett sådant sätt att överensstämmelse med direktivet blir följd, eftersom den klarhet och stringens som är nödvändig inte kan uppnås enbart genom myndigheternas och domstolarnas tolkning. Klarhet kan endast uppnås med hjälp av exakta definitioner så att kravet på rättssäkerhet uppfylls.

I fråga om motiveringen till den regeringsproposition som gällde ändring av jämställdhetslagen (RP 195/2004 rd) konstaterade kommissionen att "inte ens med hänsyn till ingressens skrivning finns det några klara definitioner i finsk lag av trakasserier respektive sexuella trakasserier, medan däremot direktivet har två specifika och sinsemellan olika definitioner". Om trakasserier på grund av kön definieras som "ett oönskat beteende som beror på kön men som inte är av sexuell natur" har enligt kommissionen den fullständiga betydelsen av de i direktivet nämnda två definitionerna inte beaktats till alla stycken. En aspekt som inte tas upp är att det skapas ett visst slags stämning. Det görs dessutom inte någon klar åtskillnad mellan de två olika formerna av diskriminering. Även om det i förarbetena till jämställdhetslagen nämns exempel på trakasserier, såsom nedsättande yttranden om det motsatta könet och annan nedvärdering av det motsatta könet eller mobbning på arbetsplatsen saknas det dock i jämställdhetslagen en abstrakt och juridisk definition av de båda formerna av trakasserier. Kommissionen anser att en tillräckligt exakt och klar lagtext är en förutsättning för att enskilda till fullo ska förstå sina rättigheter.

I sitt svar på det motiverade yttrandet konstaterade Finland att bestämmelsen om trakasserier i jämställdhetslagen kommer att preciseras i enlighet med kraven i jämställd-

hetsdirektivet. Genomförandet av jämställdhetsdirektivet förutsätter att definitioner av sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön fogas till lagen. Utgångspunkten för definitionerna är de definitioner som finns i jämställdhetsdirektivet. Några formuleringar av definitionerna har dock förtydligats. Definitionerna fogas till lagen närmast för att införa en regel av teknisk natur om rådande rättsläge.

I en regeringsproposition som gäller ändring av jämställdhetslagen (RP 90/1994 rd) finns en lista med exempel som fortfarande håller streck. De olika exemplen beskriver i vilken form sexuella trakasserier åtminstone kan uppträda. I propositionen nämns sexuellt insinuerande gester eller miner, som är upprepade, slipprigheter, oanständiga skämt samt påpekanden eller frågor som gäller figuren, klädseln eller privatlivet, också upprepade, brev eller telefonpåringningar med sexuella övertoner eller framlagt pornografiskt material, fysisk beröring, förslag eller krav på könsumgänge eller annat sexuellt umgänge, våldtäkt eller ansats till våldtäkt. Utöver telefonpåringningar med sexuella övertoner hör även e-postmeddelanden och textmeddelanden i dag till listan.

I förarbetena till jämställdhetslagen har man tidigare utgått från att en arbetstagare som utsatts för trakasserier tydligt ska visa den person som uppträder störande att dennes beteende är oönskat. Även de anvisningar som utformats för trakasserifall har utgått från att den person som blivit ofredad ska tala om för den person som uppträder störande att den ofredade upplever beteendet som pinsamt och kränkande och be personen i fråga upphöra med det. Enligt artikel 2.3 i jämställdhetsdirektivet får till grund för ett beslut som gäller denna person dock inte ligga det att en person avvisar eller låter bli att reagera mot ett sådant beteende.

I omarbetningen av jämställdhetsdirektivet definieras diskriminering som trakasserier och sexuella trakasserier, och annan mindre förmånlig behandling på grund av att en person avvisar eller låter bli att reagera mot ett sådant beteende. Genom bestämmelsen vill man förhindra den följd som ibland hänförs till trakasserier att den diskriminerades reaktion på trakasserierna — avvisande hållning

eller underkastelse — inverkar på besluten om den diskriminerades anställningsförhållande eller ställning som anställd. Bestämmelserna i direktiven grundar sig också på att förbudet mot trakasserier även ska tillämpas t.ex. då den ofredade personen har utstått det oönskade beteendet för att bevara sin arbetsplats eller sagt upp sig för att slippa trakasserier. Om det i trakasserier har ingått t.ex. hot om att försvaga den ofredade personens ställning om han eller hon inte underkastar sig det ofredande beteendet ska ingen vikt läggas vid eventuellt uttryck för ovilja. I sådana trakasserisituationer då den person som uppträder störande genom att använda sunt förnuft borde ha förstått att hans eller hennes beteende var störande eller annars oönskat kan den ofredade personen inte anses vara skyldig att tala om för ifrågavarande person på vilket sätt hans eller hennes beteende upplevs som störande av den ofredade personen.

1.5. Gottgörelse

I sitt svar på kommissionens formella underrättelse motiverade Finland det maximibelopp för gottgörelse i jämställdhetslagen, som gäller anställningssituationer, med att maximibeloppet får överskridas när det med beaktande av diskrimineringens svårighetsgrad och andra omständigheter är motiverat. Finland konstaterade ytterligare att de omständigheter då maximibeloppet kan överskridas definieras brett.

I det motiverade yttrandet konstaterade kommissionen om Finlands svar att en sådan begränsning i form av en övre gräns strider mot jämställdhetsdirektivet av den enkla orsaken att en begränsning av maximibeloppet utesluts genom entydiga formuleringar i direktivet. Jämställdhetsdirektivet möjliggör inge fastställande av ett sådant allmänt maximibelopp för gottgörelse i anställningssituationer som skulle gälla alla arbetssökande. I direktivet tillåts inte fastställande av ett maximibelopp under normala omständigheter ens i det fall att när beloppet kan överskridas. De nationella domstolarna ska enligt kommissionen ha rätt att fastställa en gottgörelse som är högre även i ett fall som inte anses svårt utan att detta behöver motiveras särskilt.

Kommissionen konstaterade att för att di-

rektivet ska få en ändamålsenlig verkan får de nationella genomförandebestämmelserna inte föreskriva en uttrycklig allmän övre gräns för gottgörelsen. Enligt jämställdhetsdirektivet är begränsningar som grundar sig på maximibelopp inte tillåtna ens under s.k. normala omständigheter. Grunden för detta är kraven i jämställdhetsdirektivet och särskilt det att kompensationsåtgärderna ska ha en avskräckande effekt. Enligt kommissionen skulle en sanktion med gottgörelse till maximibelopp inte nödvändigtvis vara avskräckande för arbetsgivaren, även om fallet i sig kan betraktas som normalt och inte särskilt allvarligt.

Förbudet mot att föreskriva övre gränser följer dessutom av Europeiska gemenskapernas domstols vedertagna rättspraxis (bl.a. Draehmpaehl C-180/95). I detta fall konstaterade domstolen att en bestämmelse om en övre gräns kan få till följd att sökande avskräcks från att kräva sina rättigheter. Detta skulle enligt kommissionen innebära att det varken fanns något verkligt och effektivt rättsligt skydd eller någon verkligt avskräckande effekt på arbetsgivaren, vilket strider mot bestämmelserna i jämställdhetsdirektivet.

I sitt svar på den formella underrättelsen konstaterade Finland dessutom att gottgörelsen enligt jämställdhetslagen inte utesluter skadeståndsansvar enligt skadeståndslagen eller arbetsavtalslagen (55/2001). Finland konstaterade att gottgörelsen tillsammans med möjligheten till skadestånd utgör en påföljdshelhet som uppfyller de krav som jämställdhetsdirektivet och rättspraxisen för Europeiska gemenskapernas domstol ställer.

Finland framhöll i sitt svar på kommissionens motiverade yttrande att de bestämmelser som gäller gottgörelsen i jämställdhetslagen och skadeståndsbestämmelserna i övrig lagstiftning ska bedömas som en helhet och fäste kommissionens uppmärksamhet vid att kommissionen inte i sitt motiverade yttrande tog ställning till den helhet de olika finska lagarna utgör.

Även om kommissionen inte till denna del tog ställning till de motiveringar som Finland tog upp i sitt svar, leder jämställdhetsdirektivets villkor om att den påföljd som döms ut för diskriminering ska ha avskräckande ef-

fekt tillsammans med de allmänna rättsliga principer som Europeiska gemenskapernas domstol dragit upp i den rättspraxis som gäller diskrimineringsfall till att det finska systemet för påföljd vid diskriminering inte ens som helhet bedömt kan anses vara tillräckligt eller anses uppfylla EG-domstolens krav.

EG-domstolen konstaterade i fallet Dekker (C-177/88) att en nationell bestämmelse som förutsätter gärningsmannens uppsåt eller vållande inte är i överensstämmelse med jämställdhetsdirektivet. I fallet Draehmpaehl konstaterade EG-domstolen att när medlemsstaten väljer skadeståndsskyldighet som påföljd ska detta skadestånd vara sådant att man genom det garanterar ett verkligt och effektivt rättsligt skydd, att det har en verklig effekt som förebygger arbetsgivarens klandervärda beteende och att det i varje fall är tillräckligt i förhållande till den skada som lidits. Gottgörelsen enligt jämställdhetslagen är avsedd som ersättning för den immateriella skada som diskrimineringen förorsakar. Bestämmelserna om skadestånd syftar vanligen till att ersätta materiella skador och de förutsätter att gärningen är uppsåtlig eller oaktsam, vilket enligt EG-rätten inte får vara förutsättningen för den sanktion som hör ihop med diskriminering. Skadestånd är inte i Finland förknippad med preventiva syften.

I alla direktiv om diskriminering som finns i gemenskapsrätten förekommer dessutom principen om delad bevisbörda som i praktiken har blivit en allmän rättsprincip i diskrimineringsfall. I fall som gäller skadestånd enligt arbetsavtalslagen eller skadeståndslagen tillämpas inte principen om delad bevisbörda.

Genomförandet av jämställdhetsdirektivet kräver att användningen av tillämpningsområdet för gottgörelsens maximibelopp enligt det undantag för förbudet mot att fastställa ett maximibelopp som ingår i jämställdhetsdirektivet begränsas till situationer där arbetsgivaren kan bevisa att sökanden lidit skada till följd av diskriminering endast för att sökandens arbetsansökan inte har beaktats.

I en anställningssituation är det vanligen många sökanden som söker samma anställning och när talan i fråga om gottgörelse förs

är det bara en av de arbets sökande som för talan som kunde ha blivit vald, även om flera arbets sökande hade diskriminerats genom samma handling. Den övre gräns för gottgörelsen som direktivet möjliggör skulle gälla sådana sökande som inte hade blivit valda till uppgiften även om valet hade gjorts på icke-diskriminerande grunder. I motiveringen till bestämmelsen om gottgörelse i regeringspropositionen (RP 195/2004 rd) konstateras allmänt att den diskriminerande gärningen särskilt kränker den som inte blivit vald i en anställningssituation. Detta att andra sökande samtidigt har blivit diskriminerade, kan, beroende på omständigheterna, vara en orsak att nedsätta gottgörelsen för dessa personer.

Motiveringarna motsvarar i sig direktivets ändamål, men när gottgörelsebestämmelsen kombineras med gottgörelsens maximibelopp som även gäller den mest meriterade arbets sökanden leder det till att diskriminering vid anställning i jämställdhetslagen i fråga om påföljderna klassificeras som en lindrigare kränkning än andra former av diskriminering.

Gällande gottgörelsebestämmelse har i anställningssituationer kunnat tolkas mest ostridigt ur jämställdhetsdirektivets synvinkel så att de grunder som bestämmelsen berättigar till och genom vilka man kan avvika från det föreskrivna maximibeloppet har ansetts lämpa sig uttryckligen för den mest meriterade sökanden som på grund av diskriminering inte blivit vald. För att man ur jämställdhetsdirektivets synvinkel ska uppnå det rätta slutresultatet får den övre gränsen inte ens styra prövningen av mätning av gottgörelsen. Den får inte inverka på prövningen t.ex. så att de högsta stegen på skalan skulle sparas för ännu allvarligare fall.

Det undantag direktivet medger att fastställa ett maximibelopp för gottgörelsen i fråga om andra än för den mest meriterade arbets sökanden, förpliktar arbetsgivaren att i en rättegång som gäller en talan om gottgörelse och där flera sökande kräver gottgörelse på grund av samma handling framlägga en jämförelse mellan meriterna för de sökande som inte blivit valda för att bevisa vem av dem som hade blivit vald för uppgiften om valet hade gjorts på icke-diskriminerande grunder.

Enligt förbudet mot diskriminering vid anställning i 8 § i jämställdhetslagen får arbets-

givaren inte vid anställning förbigå en person som är mer meriterad än den utsedda av motsatt kön, om arbetsgivarens förfarande inte har berott på en annan godtagbar omständighet än könet eller om det inte finns sådana vägande och godtagbara skäl till förfarandet som beror på arbetets eller uppgiftens art. Enligt 10 § i jämställdhetslagen ska en arbetsgivare på begäran utan dröjsmål lämna en skriftlig utredning om sitt förfarande till den som anser sig ha blivit diskriminerad på ovan nämnd sätt. Av utredningen skall framgå vilka grunder arbetsgivaren följt vid uttagningen, den uttagnas utbildning, arbetserfarenhet och erfarenhet av annat slag samt andra meriter och omständigheter som påverkat valet och som tydligt kan påvisas.

2. Lagstiftningen i vissa andra EU-länder

I Sverige har trakasserier definierats på följande sätt i den diskrimineringslag som trädde i kraft i början av 2009: "ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder".

Sexuella trakasserier har i den svenska lagen definierats på följande sätt: "ett uppträdande av sexuell natur som kränker någons värdighet". I Sveriges nya lag har alla olika diskrimineringsgrunder samlats ihop, så att trakasserier och sexuella trakasserier ska definieras med beaktande av olika utgångspunkter på en allmän nivå än i den finska jämställdhetslagen.

Genom en enkät till myndighetsinstanser motsvarande jämställdhetsombudsmannen i olika EU-länder kartlades huruvida det i deras lagstiftning om jämställdhet mellan könen har fastställts ett maximibelopp för gottgörelse eller kompensation som ska betalas ut till en person som upplevt könsdiskriminering. Företrädare för Sverige, Danmark, Estland, Tyskland, Nederländerna, Ungern, Polen, Nordirland, England, Grekland, Cypern och Malta besvarade enkäten. Av dem som svarade var det endast Tyskland som hade en övre gräns som fastställts på lagnivå. I den

tyska lagstiftningen utgör en summa som motsvarar tre månaders lön den övre gränsen för diskriminering i en anställningssituation för en sådan arbetssökande som inte skulle ha valts till uppgiften om valet skett på icke-diskriminerande grunder. I Tyskland har man därmed tagit i bruk det undantag som tillåts i jämställdhetsdirektivet om att fastställa ett maximibelopp. De olika ländernas kompensationspraxis baserade sig i hög grad på den helhetsbedömning av situationen efter prövning som grundar sig på respektive stats lagstiftningstradition. De kompensationsbelopp som i Nordirland och England betalas ut för diskriminering varierar enligt uppgift i praktiken mellan 500 pund och ca 25 000 pund (ca 560—27 800 euro). Lägst på kompensationskalan är typiska engångshändelser då till exempel en leverantör av varor eller tjänster har vägrat att betjäna en person. Högst på kompensationskalan finns för sin del allvarliga fall av trakasserier i arbetslivet.

3. Föreslagna ändringar

Enligt förslaget ska 7 och 11 § i jämställdhetslagen ändras så att paragraferna noggrannare än för närvarande motsvarar regleringen i tredje och fjärde strecksatsen i artikel 2.2 och i artikel 6.2 i jämställdhetsdirektivet.

Genom förslaget ändras gällande 7 § så att definitioner av trakasserier på grund av kön och sexuella trakasserier fogas till den. Gällande 11 § om gottgörelse i jämställdhetslagen ändras så att maximibeloppet för gottgörelse i anställningssituationer begränsas så att det gäller sådana arbetssökande som inte skulle ha blivit valda till uppgiften även om valet hade skett på icke-diskriminerande grunder.

4. Propositionens konsekvenser

Propositionen har inga betydande ekonomiska konsekvenser.

Genom propositionen klargörs det existerande rättsläget i och med att definitioner av trakasserier fogas till lagen. Klara och exakta definitioner av olika former av diskriminering som direkt kan läsas i lagen främjar effektivare än hittills jämställdheten mellan

kvinnor och män och bidrar till att personer som misstänker diskriminering inte underlåter att söka rättsskydd på grund av att de inte är medvetna om vilka situationer som enligt jämställdhetslagen anses vara förbjuden diskriminering.

Sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön är ett allvarligt problem. Enligt jämställdhetsbarometern för 2008 har cirka en tredjedel av kvinnorna och 13 % av männen upplevt sexuella trakasserier under de två senaste åren. Situationen har förblivit oförändrad för de båda könen från 1998 till 2008. Sexuella trakasserier har mest upplevts av 15–34-åriga kvinnor, varav hälften har utsatts för sexuella trakasserier under de två senaste åren. De sexuella trakasserier som har upplevts av kvinnor i åldern 35–54 år har klart ökat under de senaste tio åren. År 1998 hade var fjärde kvinna i denna åldersgrupp upplevt trakasserier och år 2008 hade så mycket som en tredjedel av kvinnorna i denna grupp blivit trakasserad sexuellt.

Sexuella trakasserier i arbetslivet har enligt resultaten i Jämställdhetsbarometern för 2008 upplevts av 18 % av kvinnorna och av 6 % av männen. Motsvarande siffror i Jämställdhetsbarometern för 2004 var för kvinnor samma 18 % och för män 7 %. Följderna av sexuella trakasserier går ut över både individerna och arbetsgemenskapen. Trakasserier förstör arbetsatmosfären och kan skada den utsattas hälsa och leda till sjunkande arbets effektivitet och sjukfrånvaro. Trakasserier har bl.a. därför negativa följder också för arbetsgivarna. I det finländska arbetslivet är man allt oftare medveten om de skadliga effekterna av trakasserier, och på flera arbetsplatser har man utarbetat anvisningar för att förhindra och behandla trakasserier. Även arbetsmarknadsorganisationernas centralorganisationer har tillsammans godkänt anvisningar för hantering av trakasserifall.

För gottgörelsens del innebär lagändringen att sådan diskriminering som sker i en anställningssituation inte klassificeras som en lindrigare kränkning än andra former av diskriminering i fråga om påföljderna. Med tanke på den mest meriterade sökanden ökar rättvisan i och med att gottgörelsens maximibelopp slopas. Genom lagändringen upphävs domstolarnas skyldighet att särskilt motivera

sådana beslut där det anses vara motiverat att i en anställningssituation överskrida gällande maximibelopp för gottgörelsen i fråga om sådana sökande som särskilt kränkts av diskrimineringen.

Propositionen har inga effekter för företagen för i och med att domstolarnas tolkningslinje blivit vedertagen har också beloppet för de tilldömda gottgörelserna stannat på en skälig nivå. Gottgörelsens övre gräns är inte ens för närvarande ovillkorlig utan gottgörelsens maximibelopp får överskridas när det med beaktande av diskrimineringens svårighetsgrad och andra omständigheter är motiverat. I praktiken har emellertid maximibeloppet för gottgörelse i den nuvarande lagen sällan överskridits. Slopandet av maximibeloppet för gottgörelse i anställningssituationer för den mest meriterade sökanden torde inte leda till några särskilda ändringar i fråga om storleken på den gottgörelse som döms ut.

Gottgörelsen fastställs redan nu i rätt hög grad enligt prövning av omständigheterna i respektive fall. Enligt det betänkande (2002:9) som kommissionen för revidering av jämställdhetslagen avgav 2002 var de gottgörelser som enligt hovrättspraxis dömdes ut mellan 20 000 och 40 000 mark, dvs. ca 3 300–6 700 euro. Enligt en utredning som Förbundet för mänskliga rättigheter utfört för jämställdhetsombudsmannen år 2009 varierade beloppet för de gottgörelser som år 2005 och 2006 dömts ut vid tingsrätterna mellan 3 500 och 7 500 euro. Storleken på de tilldömda gottgörelserna år 2007 varierade mellan 7 000 och 12 500 euro och år 2008 mellan 8 000 och 9 000 euro. Fem domar som meddelats av en tingsrätt ändrades av hovrätten. Gottgörelsebeloppet i samband med de förlikningar som inbegriper gottgörelse som tingsrätterna fastställt för parterna år 2005 och 2006 var 750–6 614 euro. I samband med de förlikningar som fastställdes år 2007 var beloppet för gottgörelse mellan 5 000 och 9 000 euro, medan det var 5 000–11 000 euro år 2008.

5. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid social- och hälsovårdsministeriet. Utlåtanden om propo-

sitionen har lämnats av inrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet, delegationen för jämlikhetsärenden, jämställdhetsombudsmannen, AKAVA ry, Finlands näringsliv rf, Kyrkans arbetsmarknadsverk, Kommunala arbetsmarknadsverket, Naisjärjestöjen Keskusliitto — Kvinnoorganisationernas Centralförbund r.y., Naisjärjestöt Yhteistyössä — Kvinnoorganisationerna i Samarbete NYT-KIS ry, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, Företagarna i Finland rf, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf och Statens arbetsmarknadsverk. Efter utlåtandena ordnades en trepartsförhandling. Ett sammandrag av utlåtandena har gjorts (STM/TAO/TASY muistio 30.12.2008) och en promemoria om trepartsförhandlingen (STM/TAO/TASY muistio 12.1.2009). Av remissinstanserna var myndigheter och arbetstagarorganisationerna i sig positiva till propositionen. Finlands Företagare och arbetsgivarorganisationerna var mera kritiskt inställda till de ändringar kommissionen krävde. Enligt Finlands näringsliv, Kyrkans arbetsmarknadsverk, Kommunala arbets-

marknadsverket och Företagarna i Finland uppfyller jämställdhetslagen jämställdhetsdirektivets krav. Kommissionens krav på ett ordagrant genomförande av direktivet i fråga om definitioner av trakasserier ansåg de också vara oroväckande. Arbetsgivarorganisationerna och Företagarna i Finland motsatte sig att gottgörelsens maximibelopp stryks ur lagen och ansåg att det var onödigt med den fastställda undre gränsen på 3 000 euro som fastställts för gottgörelse, om den övre gränsen stryks.

6. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst. Den föreslagna lagen har inga retroaktiva konsekvenser. På rättshandlingar som ingåtts före ikraftträdandet tillämpas de tidigare bestämmelserna.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av 7 och 11 § i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 8 augusti 1986 om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986) 7 och 11 §, sådana de lyder, 7 § i lag 232/2005 och 11 § i lag 1023/2008, som följer:

7 §

Förbud mot diskriminering

Direkt och indirekt diskriminering på grund av kön är förbjuden.

Med *direkt diskriminering* avses i denna lag att

1) kvinnor och män försätts i olika ställning på grund av kön, eller att

2) kvinnor sinsemellan försätts i olika ställning av orsaker som föranleds av graviditet eller förlossning.

Med *indirekt diskriminering* avses i denna lag att

1) personer försätts i olika ställning med stöd av en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringssätt, om personerna på grund av förfarandet i praktiken kan missgynnas på grund av sitt kön, eller att

2) kvinnor och män försätts i olika ställning på grund av föräldraskap eller familjeansvar.

Ett förfarande som avses i 3 mom. 1 och 2 punkten ska dock inte betraktas som diskriminering, om förfarandet motiveras av ett godtagbart mål och medlen för att uppnå detta mål är befogade och nödvändiga.

Sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön samt befallningar eller instruktioner att diskriminera personer på grund av kön ska anses vara diskriminering enligt denna lag.

Med *sexuella trakasserier* avses i denna lag någon form av oönskat verbalt, icke-verbalt eller fysiskt beteende av sexuell natur som syftar till eller leder till att en persons psy-

kiska eller fysiska integritet kränks, särskilt när en hotfull, fientlig, förnedrande, förödmjukande eller tryckande stämning skapas.

Med *trakasserier på grund av kön* avses i denna lag någon form av oönskat beteende som har samband med en persons könstillhörighet och som inte är av sexuell natur, men som syftar till eller leder till att personens psykiska eller fysiska integritet kränks och att en hotfull, fientlig, förnedrande, förödmjukande eller tryckande stämning skapas.

11 §

Gottgörelse

Den som har brutit mot diskrimineringsförbudet i 8 eller 8 a—8 e § är skyldig att betala gottgörelse till den som kränkts.

I gottgörelse ska minst 3 240 euro betalas. I en anställningssituation ska högst 16 210 euro betalas till en arbetssökande då arbetsgivaren kan bevisa att arbetssökanden inte skulle ha valts för uppgiften även om valet hade gjorts på icke-diskriminerande grunder. När gottgörelsen bestäms ska diskrimineringens art, omfattning och varaktighet beaktas samt en ekonomisk påföljd som för samma gärning har dömts ut eller påförts med stöd av någon annan lag för kränkning av person.

Gottgörelsen kan nedsättas från det ovan angivna minimibeloppet eller skyldigheten att betala gottgörelse helt och hållet avlyftas, om det anses skäligt med beaktande av den betalningsskyldiges ekonomiska situation och strävan att förhindra eller avlägsna följderna av förfarandet samt andra omständig-

heter.

Betalning av gottgörelse hindrar inte att den kränkte dessutom yrkar ersättning för ekonomisk skada med stöd av skadeståndslagen (412/1974) eller någon annan lag.

Denna lag träder i kraft den _____ 20 .
Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 27 mars 2009

Republikens President

TARJA HALONEN

Minister Stefan Wallin

Lag

om ändring av 7 och 11 § i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 8 augusti 1986 om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986) 7 och 11 §, sådana de lyder, 7 § i lag 232/2005 och 11 § i lag 1023/2008, som följer:

Gällande lydelse

7 §

Förbud mot diskriminering

Direkt och indirekt diskriminering på grund av kön är förbjuden.

Med direkt diskriminering avses i denna lag att

1) kvinnor och män försätts i olika ställning på grund av kön, eller att

2) kvinnor sinsemellan försätts i olika ställning av orsaker som föranleds av graviditet eller förlossning.

Med indirekt diskriminering avses i denna lag att

1) personer försätts i olika ställning med stöd av en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringssätt, om personerna på grund av förfarandet i praktiken kan missgynnas på grund av sitt kön, eller att

2) kvinnor och män försätts i olika ställning på grund av föräldraskap eller familjeansvar.

Ett förfarande som avses i 3 mom. 1 och 2 punkten ska dock inte betraktas som diskriminering, om förfarandet motiveras av ett godtagbart mål och medlen för att uppnå detta mål är befogade och nödvändiga.

Föreslagen lydelse

7 §

Förbud mot diskriminering

Direkt och indirekt diskriminering på grund av kön är förbjuden.

Med *direkt diskriminering* avses i denna lag att

1) kvinnor och män försätts i olika ställning på grund av kön, eller att

2) kvinnor sinsemellan försätts i olika ställning av orsaker som föranleds av graviditet eller förlossning.

Med *indirekt diskriminering* avses i denna lag att

1) personer försätts i olika ställning med stöd av en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringssätt, om personerna på grund av förfarandet i praktiken kan missgynnas på grund av sitt kön, eller att

2) kvinnor och män försätts i olika ställning på grund av föräldraskap eller familjeansvar.

Ett förfarande som avses i 3 mom. 1 och 2 punkten ska dock inte betraktas som diskriminering, om förfarandet motiveras av ett godtagbart mål och medlen för att uppnå detta mål är befogade och nödvändiga.

Gällande lydelse

Sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön samt befallningar eller instruktioner att diskriminera personer på grund av kön ska anses vara diskriminering enligt denna lag.

11 §

Gottgörelse

Den som har brutit mot diskrimineringsförbudet i 8 eller 8 a—8 e § är skyldig att betala gottgörelse till den som kränkts.

I gottgörelse ska betalas minst 3 000 euro. I anställningssituationer ska i gottgörelse betalas högst 15 000 euro. När gottgörelsen bestäms ska diskrimineringens art, omfattning och varaktighet beaktas samt en ekonomisk påföljd som för samma gärning har dömts ut eller påförts med stöd av någon annan lag för kränkning av person.

Gottgörelsen kan nedsättas från det ovan angivna minimibeloppet eller skyldigheten att betala gottgörelse helt och hållet avlyftas, om det med beaktande av den betalningsskyldiges ekonomiska situation och strävan att förhindra eller avlägsna följderna av förfarandet samt andra omständigheter anses skäligt. *Gottgörelsens maximibelopp får överskridas när det med beaktande*

Föreslagen lydelse

Sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön samt befallningar eller instruktioner att diskriminera personer på grund av kön ska anses vara diskriminering enligt denna lag.

Med sexuella trakasserier avses i denna lag någon form av oönskat verbalt, icke-verbalt eller fysiskt beteende av sexuell natur som syftar till eller leder till att en persons psykiska eller fysiska integritet kränks, särskilt när en hotfull, fientlig, förnedrande, förödmjukande eller tryckande stämning skapas.

Med trakasserier på grund av kön avses i denna lag någon form av oönskat beteende som har samband med en persons könstillhörighet och som inte är av sexuell natur, men som syftar till eller leder till att personens psykiska eller fysiska integritet kränks och att en hotfull, fientlig, förnedrande, förödmjukande eller tryckande stämning skapas.

11 §

Gottgörelse

Den som har brutit mot diskrimineringsförbudet i 8 eller 8 a—8 e § är skyldig att betala gottgörelse till den som kränkts.

I gottgörelse ska minst 3 240 euro betalas. I en anställningssituation ska högst 16 210 euro betalas till en arbets sökande då arbetsgivaren kan bevisa att arbets sökanden inte skulle ha valts för uppgiften även om valet hade gjorts på icke-diskriminerande grunder. När gottgörelsen bestäms ska diskrimineringens art, omfattning och varaktighet beaktas samt en ekonomisk påföljd som för samma gärning har dömts ut eller påförts med stöd av någon annan lag för kränkning av person.

Gottgörelsen kan nedsättas från det ovan angivna minimibeloppet eller skyldigheten att betala gottgörelse helt och hållet avlyftas, om det anses skäligt med beaktande av den betalningsskyldiges ekonomiska situation och strävan att förhindra eller avlägsna följderna av förfarandet samt andra omständigheter.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

av diskrimineringens svårighetsgrad och andra omständigheter är motiverat.

Betalning av gottgörelse hindrar inte att den kränkte dessutom yrkar ersättning för ekonomisk skada med stöd av skadeståndslagen (412/1974) eller någon annan lag.

Betalning av gottgörelse hindrar inte att den kränkte dessutom yrkar ersättning för ekonomisk skada med stöd av skadeståndslagen (412/1974) eller någon annan lag.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.